

Konsistensi Pengaturan Penetapan Status Bank Gagal Sebagai Penerima *Lender Of The Last Resort* (LLR)

Ayu Kusuma Ratri¹, Bambang Winarno², Prayudo Eri Yandono³

Program Studi Magister Ilmu Hukum

Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Jl. MT. Haryono 169 Malang 65145. Telp (0341) 553898, Fax. (0341) 566505

Email: ayukusumaratri@gmail.com

Abstract

Banking is one of a dominant institution in financial institutions, this needs to the importance of maintain the health bank. One of them with the assistance of the lender last resort (LLR) as a form of aid given to banks which experienced bullying on the soundness of a bank or banks fail. The purpose of the writing of this is analyzed konsistensi regulations on the recipients of assistance lender of the last resorts related to the determination of status and then to analyze lender bank failed arrangement of the last resort for the bank to fail to provide legal certainty. Writing of the method used is normative legal research and kind of approach that is used is the statute approach and conceptual approach. Based on the conclusions can be explained (1) to determine indicators bank failed to arranged on bank indonesia regulation no 15/ 2 / PBI / 2013 on the provision of the status of banking supervision and the follow-up to conventional public , and based on Memorandum of Understanding (MoU) on Cooperation Between The Financial Supervisory Authorities, Central Banks and Financial Ministries of The European Union: On Cross-Border Financial Stability and one aspect derived from bank Indonesia (2) Bank indonesia need a policy in national banking system in the bank failed to include two things , namely that the mechanism of assistance and legal certainty

Key words: *bank failed, lender of the last resorts, consi*

¹ Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Angkatan 2013

² Dosen Pembimbing I, Dosen Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang

³ Dosen Pembimbing II, Dosen Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang

Abstrak

Perbankan merupakan salah satu lembaga yang dominan dalam lembaga keuangan, untuk itu perlu pentingnya menjaga kesehatan bank. Salah satunya dengan bantuan *Lender of The Last Resort* (LLR) sebagai wujud bantuan yang diberikan kepada bank yang mengalami gangguan pada tingkat kesehatan bank atau bank gagal. Adapun tujuan dari penulisan ini adalah menganalisa konsistensi peraturan tentang penerima bantuan *Lender Of The Last Resort* terkait penetapan status bank gagal dan menganalisa pengaturan *Lender Of The Last Resort* bagi bank gagal untuk memberikan kepastian hukum. Adapun metode penulisan yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dan jenis pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Berdasarkan hasil kesimpulan dapat dijelaskan (1) Untuk menentukan indikator bank gagal diatur pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 15/2/PBI/2013 Tentang Penetapan Status Dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum Konvensional, dan berdasarkan *Memorandum of Understanding (MoU) on Cooperation Between The Financial Supervisory Authorities, Central Banks and Financial Ministries of The European Union: On Cross-Border Financial Stability* dan satu aspek berasal dari Bank Indonesia, (2) Bank Indonesia perlu suatu kebijakan penyempurnaan dalam sistem perbankan nasional pada bank gagal meliputi 2 hal, yaitu: mekanisme pemberian bantuan dan kepastian hukum.

Kata kunci: bank gagal, lender of the last resort, konsistensi

Latar Belakang

Masih tingginya dominasi perbankan dalam sistem keuangan dalam sistem keuangan Indonesia menyebabkan stabilitas insitusi perbankan menjadi sangat penting dalam penilaian stabilitas sistem keuangan secara keseluruhan. Dalam hal ini aset perbankan sebesar 77,8% dalam lembaga keuangan pada tahun 2012 dan mengalami peningkatan yang sama sebesar 77,9% pada tahun 2013 dan 2014⁴. Apabila bank mengalami suatu masalah akan menimbulkan dampak yang merugikan yang sangat besar sehingga bisa berpontesi mengalami default dan inflasi yang tinggi pada sektor keuangan serta bisa membahayakan perekonomian⁵. Melihat besarnya peran yang diemban oleh sektor perbankan, maka pemerintah melalui otoritas keuangan dan perbankan berusaha untuk mewujudkan perbankan yang sehat, kuat dan kokoh.

⁴Bank Indonesia, **Kajian Stabilitas Sistem Keuangann (KSK) no 23 September 2014**, Departement Kebijakan Makroprudensial, 2013, hlm. 9.

⁵Adian sutedi, **Aspek Hukum Lembaga Penjamin Simpanan**, Sinar Gratifika, Jakarta, 2010, hlm.. 7.

Untuk menjaga agar perbankan tetap sehat dan kokoh dengan melakukan pengawasan terhadap tingkat kesehatan bank oleh Bank Indonesia, namun sejak tahun awal tahun 2013 pengawasan untuk perbankan diserahkan kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK) hal ini sesuai dengan amanat pada pasal 34 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia dibentuklah Otoritas Jasa Keuangan dengan dasar Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK). hal ini dimaksudkan agar tidak adanya pemisahan fungsi kewenangan bank sentral adalah mengawasi stabilitas moneter sehingga Bank Indonesia lebih mudah dalam menjalankan tugas dan wewenangnnya hal tersebut juga dijelaskan dalam pasal 34 ayat (1) Undang – Undang No 3 Tahun 2004 perubahan atas Undang – undang No 23 tahun 1999 Tentang Bank Indonesia, sehingga Otoritas Jasa Keuangan bertugas aspek *Mikroprudential* (lebih kearah analisis kesehatan individu lembaga keuangan) dan Bank Indonesia lebih fokus *Makroprudential* (pemantau dan penilaian terhadap sistem keuangan secara keseluruhan).

Secara prinsip hukumnya Bank Indonesia masih memiliki kewenangan dalam mengawasi perbankan meski pengawasan sudah beralih kepada Otoritas Jasa Keuangan hal tersebut diatur dalam pasal 39 Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan yang menjelaskan “Bank Indonesia melakukan terhadap Bank dan terhadap lembaga lainnya yang memiliki keterkaitan dengan Bank jika diperlukan”, untuk kewenangan memberi dan mencabut izin usaha bank dahulu ada di Bank Indonesia namun setelah terbentuk LPS kewenangan pencabutan izin tetap terhadap bank gagal ada ditangan LPS yang tercantum pada Pasal 43 huruf d Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Untuk penilaian tingkat kesehatan bank berdasarkan aspek penilaian dan tingkat kesehatan terhadap bank yang dikenal dengan CAMELS (*Capital, Asset, Management, Earning, Liquidty dan Sensitvty*). Namun sejak tahun 2011 Bank indonesia telah menggantikan penilaian tingkat kesehatan bank dengan menggunakan pendekatan resiko (*Risk-based Bank Rating*) yang terdiri dari *Risk Profile, Good Cooperate Governance, Earning Dan Capital* yang

mengantikan *CAMELS system* hal ini diatur Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/1/PBI/2011 Tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum (ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Bank Indonesia No.13/ 24 /DPNP dikeluarkan pada tanggal 25 Oktober 2011) dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 8/POJK.03/2014 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah (ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 10/SEOJK.03/2014 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah).

Suatu bank dikatakan sehat apabila memenuhi memiliki modal (*Capital*) minimum yang ditetapkan dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 15/12/PBI/2013 Tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 21/POJK.03/2014 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum Syariah yaitu Penyediaan modal minimum menetapkan yang paling rendah 10% (sepuluh persen) sampai dengan 11% (sebelas persen) dari Aset Tertimbang Menurut Risiko ATMR) untuk Bank dengan profil risiko peringkat 3 (tiga), jika bank dinilai kesulitan dalam kelangsungan usaha jika mempunyai nilai modal (*Capital*) kurang dari atau sama 8% (delapan persen) maka bank ditetapkan dalam pengawasan Intensif berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia Nomor 15/2/PBI/2013 Tentang Tindak Penetapan Status Dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum Konvensional, suatu bank ditetapkan sebagai bank gagal jika bank dikatakan sebagai bank dalam pengawasan khusus yang tidak dapat disehatkan dengan kecakupan modal sama dengan atau kurang dari 4% (empat persen) dan dinilai tidak dapat ditingkatkan menjadi 8% (delapan persen) berdasarkan Pasal 26 Peraturan Bank Indonesia Nomor 15/2/PBI/2013 Tentang Tindak Penetapan Status Dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum Konvensional.

Untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan maka pemerintah mengeluarkan Undang – Undang Nomor 10 Tahun 1998 atas perubahan Undang – Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan untuk membentuk suatu Lembaga Penjamin Simpanan sebagai pelaksanaan penjamin dana masyarakat. Pada tahun 2004 industri perbankan memulai menghapuskan program penjamin simpanan yang lebih dikenal dengan *blanket guarantee* dan

diganti dengan sistem penjamin yang lebih permanen. Sebagai pengganti program *blanket guarantee* pemerintah telah membuat suatu undang – undang yang membentuk lembaga independen yang berfungsi sebagai penjamin simpanan masyarakat yang ada di lembaga perbankan, lembaga ini disebut dengan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), yang disahkan dengan Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan. peran Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) didalam bank adalah mengatasi kesulitan keuangan dan gagal untuk disehatkan kembali sehingga izinya usahanya dicabut. Dalam kasus ini Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) akan membayar simpanan setiap nasabah bank sampai jumlah tertentu sebagaimana ditetapkan (jumlah maksimal dana yang dijamin oleh LPS)⁶.

Untuk menjaga stabilitas sistem perbankan maka pemerintah melakukan restrukturasi perbankan yaitu dengan proses penyehatan bank dengan tujuan menciptakan sistem perbankan yang lebih sehat dengan pemberian bantuan likuiditas oleh bank sentral atau pelaksanaan *lender of the last resort* (LLR). Di Indonesia pemberian fasilitas *lender of the last resort* (LLR) diatur dalam pasal 11 ayat (1), (2) dan (4) Undang – Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2009 Tentang Bank Indonesia, yaitu dengan pemberian Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) dalam bentuk kredit berdasarkan prinsip syariah diatur Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/16/PBI/2012 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Bagi Bank Umum, Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/31/PBI/2008 Tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat Bagi Bank Umum.

Lender Of The Last Resort (LLR) merupakan suatu upaya penyehatan bank dalam rangka upaya untuk pencegahan atau penyelesaian untuk krisis perbankan, maka perlu melakukan penetapan status bank apakah bank akan disehatkan kembali atau dilikuidasi dan apakah kegagalan bank tersebut berdampak sistemik atau tidak berdampak sistemik. Persoalan ini akan melibatkan beberapa lembaga antara lain Bank Indonesia, Lembaga Penjamin Simpanan, Otoritas Jasa Keuangan serta Menteri Keuangan (yang terjaring pada lembaga Komite Stabilitas Sistem Keuangan), kerangka kebijakan ini dituangkan dalam Peraturan

⁶ Adian Sutedi, *Op.cit.*, hlm. 23.

Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) yang memuat tugas dan tanggung jawab lembaga terkait yaitu Departemen Keuangan, Bank Indonesia, Lembaga Penjamin Simpanan dan Otoritas Jasa Keuangan, untuk pelaksanaan Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) dibentuklah Protokol Manajemen Krisis (PMK) sebagai wujud untuk pelaksanaan dan penanganan krisis lebih stabil dan berkualitas maka dibentuklah Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang terdiri atas Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, Ketua Dewan Komisiner LPS dan Ketua Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan (pasal 44 ayat (1) Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan)

Namun dalam hal ini terdapat konsep berbeda terkait penetapan status yang diatur pada Peraturan Bank Indonesia tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat dan Tentang Tindak Penetapan Status Dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum Konvensional yang berbeda dengan yang diatur dalam Undang-Undang No. 24 tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin, maka secara tidak langsung akan berdampak pada pemberian kebijakan *lender of the last resort* (LLR) yaitu terkait dengan peraturan dari masing lembaga tersebut:

- a) Peraturan Bank Indonesia Nomor 15/2/PBI/2013 Tentang Tindak Penetapan Status Dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum Konvensional pasal 26 menjelaskan Bank Indonesia menetapkan Bank dalam pengawasan khusus apabila Bank yang ditetapkan dalam pengawasan intensif atau Bank dalam pengawasan normal, dinilai mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya, serta Bank Indonesia menetapkan Bank dalam pengawasan khusus sebagai Bank yang tidak dapat disehatkan
- b) Pasal 1 angka 8 Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/31/PBI/2008 Tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat Bagi Bank Umum menjelaskan Bank mengalami kesulitan masalah keuangan yang dialami bank dapat membahayakan usahanya Bank dinyatakan tidak sehat lagi oleh Bank Indonesia
- c) Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 3 PLPS/ 2008 perubahan atas Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 5/PLPS/2006 tentang

Penanganan Bank gagal yang berdampak sistemik menjelaskan Pasal 1 angka (6) dan (7) Bank Gagal Sistemik adalah bank gagal yang dinyatakan sistemik oleh Komite Koordinasi dan penanganannya diserahkan kepada LPS.

- d) Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 3/PLPS/2011 perubahan atas Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 4/PLPS/2006 Tentang Penyelesaian Bank Gagal Tidak Berdampak Sistemik Pasal 1 angka (6) menjelaskan Bank gagal tidak berdampak sistemik adalah bank yang mengalami kesulitan keuangan serta dapat membahayakan kelangsungan usahanya serta dinyatakan tidak dapat disehatkan lagi oleh Lembaga Pengawas Perbankan sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.
- e) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan . Pasal 41 ayat (1) adalah Otoritas Jasa Keuangan menginformasikan kepada Lembaga Penjamin Simpanan mengenai bank bermasalah yang sedang dalam upaya penyehatan oleh Otoritas Jasa Keuangan

Jika pengambilan kebijakan dalam penentuan status bank gagal salah maka akan merugikan negara karena fasilitas dari kebijakan terkait *lender of the last resort* (LLR) ditanggung oleh negara (pasal 11 ayat (4) Undang – Undang No 3 Tahun 2004 perubahan atas Undang – undang No 23 tahun 1999 Tentang Bank Indonesia). Hal ini juga terlihat jelas pada penanganan terhadap bank gagal dengan belum terselesaikannya kasus bailout Bank Century (berganti nama Bank Mutiara) yang jelas merugikan negara sebesar Rp 4.1 triliun. Pengelolaan kebijakan krisis perbankan juga perlu mencakup tahap penguatan ketahanan atau sering disebut *crisis prevention*. *Crisis prevention* ini dilakukan dengan mengadakan *financial safety net* yang merupakan rangkaian agar terselenggaranya fungsi *lender of the last resort* (LLR) oleh Bank Sentral, Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK), Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) berdasarkan peraturan *prudensial*, keseluruhan rangkaian tersebut harus dilandasi oleh kerangka hukum yang jelas termasuk penetapan kondisi darurat atau krisis sehingga ketahanan dalam kondisi normal dapat diatasi pada saat krisis.

Dari uraian penulisan latar belakang maka peneliti menyimpulkan beberapa rumusan masalah : (1) Bagaimana konsistensi peraturan tentang penerima bantuan *lender of the last resort* terkait penetapan status bank gagal?, (2) Bagaimana pengaturan tentang *lender of the last resort* bagi bank gagal untuk memberikan kepastian hukum?

Tujuan penelitian ini adalah (1) Untuk menganalisa konsistensi peraturan tentang penerima bantuan *lender of the last resort* terkait penetapan status bank gagal. (2) Untuk menganalisa pengaturan *lender of the last resort* bagi bank gagal untuk memberikan kepastian hukum.

Teori yang digunakan untuk menganalisa permasalahan diatas adalah Teori Kepastian Hukum dan Teori *Analysis Economic of Law*. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dan jenis pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pembahasan

A. Konsistensi Peraturan Tentang Penerima Bantuan *Lender Of The Last Resort* Terkait Penetapan Status Bank Gagal

Sejak akhir tahun 2013 pengawasan bank dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK), maka Otoritas Jasa Keuangan (OJK) juga dapat melakukan pengawasan bank. Sebelum lembaga ini ada segala keputusan ada di Bank Indonesia. maka struktur kelembagaan dibidang pengawasan dalam hal ini menggunakan model *single agency* di mana kegiatan pengawasan dilakukan oleh suatu lembaga khusus yang independen yang melakukan pengawasan terhadap kegiatan usaha seluruh lembaga keuangan, pendekatan model ini digunakan dengan pertimbangan struktur pengawasan akan menjadi lebih sederhana, inkonsistensi dapat dihindari serta yang lebih penting akuntabilitas lebih jelas, semakin efisien bila pengawasan dilakukan oleh satu lembaga.

Bank Indonesia memiliki 4 kewenangan dalam perbankan yaitu kewenangan memberikan izin (*power to license*), kewenangan untuk mengatur (*power to regulate*), kewenangan untuk mengawasi (*power to control*) dan kewenangan untuk mengenakan sanksi (*power to impose sanction*) dengan adanya peralihan kewenangan pengawasan kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

sehingga 4 otoritas kewenangan dalam perbankan yang dimiliki Bank Indonesia jatuh kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Namun Bank Indonesia masih mempunyai kewenangan terkait lembaga perbankan terkait tugas utama Bank Indonesia yaitu menjaga stabilitas sistem keuangan (perbankan dan sistem pembayaran) hal ini dikarenakan stabilitas moneter dan stabilitas sistem keuangan saling mempengaruhi sehingga ada kemungkinan menimbulkan konflik dengan Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Maka perlu adanya pemisahan kewenangan antara Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Bank Indonesia masih memiliki kewenangan untuk mengatur (*power to regulate*) terkait membuat peraturan pengawasan di bidang perbankan dan sistem informasi perbankan yang terpadu dalam pembuatannya berkerja sama dengan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang diatur dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan sedangkan tiga kewenangan terkait yaitu kewenangan memberikan izin (*power to license*), kewenangan untuk mengawasi (*power to control*) dan kewenangan untuk mengenakan sanksi (*power to impose sanction*) diberikan kepada Otoritas Jasa Keuangan(OJK).

Meski pengawasan sudah beralih kepada Otoritas Jasa Keuangan namun Bank Indonesia masih mempunyai beberapa kewenangan dalam sistem keuangan yaitu :

1. Menciptakan kinerja lembaga keuangan yang sehat khususnya perbankan melalui mekanisme pengawasan dan regulasi
2. Melalui fungsinya sebagai riset serta pemantauan, Bank Indonesia dapat mengakses informasi-informasi yang dinilai dapat mengancam stabilitas keuangan.
3. Bank Indonesia mempunyai fungsi sebagai jaring pengaman sistem keuangan melalui fungsi Bank Sentral *lender of the last resort (LLR)*.

Untuk penilaian Tingkat Kesehatan Bank dilakukan Otoritas Jasa Keuangan(OJK) hal ini diatur pada Pasal 40 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan dan penilaian tingkat kesehatan bank didasarkan pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/1/PBI/2011 Tentang Tingkat Kesehatan Bank dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor

8/POJK.03/2014 tentang Penilaian Tingkat Kesehatan Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah yang menggunakan pendekatan Risiko (*Risk-based Bank Rating*) yang terdiri atas *Capability*, *Risk Profile*, *Earning*, dan *Good Cooperate Governance*. Untuk standart sehat tingkat kesehatan bank yaitu :

- 1) Memiliki minimal kecakupan modal 9% (sembilan persen) sampai kurang 10 (sepuluh persen) dari Aset Tertimbang Menurut Risiko (ATMR) untuk bank dengan tingkat profi resiko 2
- 2) Peringkat Komposisit pada PK 1 (sangat sehat) dan PK 2(Sehat) pada tingkat kesehatan bank

Jika suatu bank tidak memenuhi kriteria diatas bank tersebut dinilai memiliki potensi kesulitan yang dapat membahayakan kelangsungan usahanya maka bank dalam status pengawasan oleh bank Indonesia diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 15/2/PBI/2013 Tentang Penetapan Status Dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum Konvensional, membagi 3 bentuk pengawasan :

- a. Pengawasan Normal adalah pengawasan terhadap bank yang tidak memenuhi kriteria dari penilaian bank yang memiliki potensi kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya sebagaimana ditetapkan untuk status pengawasan intensif dan status pengawasan khusus.
- b. Pengawasan Intensif adalah peningkatan proses pengawasan bank yang semula berada dalam pengawasan normal dengan tujuan untuk memulihkan kondisi bank. Pemulihan ini dilakukan dengan tindakan pengawasan yang sesuai dengan permasalahan bank.
- c. Pengawasan Khusus adalah peningkatan proses pengawasan bank yang semula berada dalam pengawasan normal atau intensif dengan tujuan untuk memulihkan kondisi bank

Jika dalam pengawasan khusus tidak juga membuahkan hasil maka bank tersebut sebagai bank dalam pengawasan khusus yang tidak dapat disehatkan lagi yang dinilai sebagai bank gagal yang tecantum pada pasal 26 Peraturan Bank Indonesia Nomor 15/2/PBI/2013 Tentang Penetapan Status Dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum Konvensional⁷:

⁷ Otoritas Jasa Keuangan, **Peraturan Otoritas Jasa Keuangan**, <http://www.ojk.go.id/peraturan-bank-indonesia-nomor-15-2-pbi-2013>, diaskes pada 23 Maret 2015 pukul 09.00 WIB.

1. Rasio KPMM sama dengan atau kurang dari 4% (empat persen) dan dinilai tidak dapat ditingkatkan menjadi 8% (delapan persen); dan/atau
2. Rasio GWM dalam rupiah sama dengan atau kurang dari 0% (nol persen) dan dinilai tidak dapat diselesaikan sesuai dengan ketentuan Bank Indonesia yang berlaku;

Konsep bank gagal selama ini dibagi atas dua jenis yaitu bank gagal yang berdampak sistemik dan bank gagal yang tidak berdampak sistemik, Bank gagal yang berdampak sistemik apabila kegagalan bank akan berdampak luar biasa baik dalam penarikan dana (*rush*) maupun terhadap kelancaran dan kelangsungan roda perekonomian secara nasional sedangkan bank gagal tidak berdampak sistemik adalah ketidakmampuan bank dalam memenuhi kewajibannya kepada deposannya atau tidak sanggup atau bisa membayar dan memenuhi permintaan dana-dana lainnya yang masih merupakan bagian dari kewajibannya dan kegagalan bank tersebut tidak berdampak sistemik terhadap perekonomian nasional.

Selama ini untuk indikator penilaian dalam hal bank yang ditempatkan dalam tidak berdampak sistemik berdasarkan pasal 31 Peraturan Bank Indonesia Nomor 15/2/PBI/2013 Tentang Penetapan Status Dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum Konvensional memenuhi kriteria sebagai berikut⁸:

- Jangka waktu sebagai belum terlampaui namun kondisi Bank menurun sehingga:
 - a) Rasio KPMM sama dengan atau kurang dari 4% (empat persen) dan dinilai tidak dapat ditingkatkan menjadi 8% (delapan persen)
 - b) Rasio GWM dalam rupiah sama dengan atau kurang dari 0% (nol persen) dan dinilai tidak dapat diselesaikan sesuai dengan ketentuan Bank Indonesia yang berlaku
- Jangka waktu terlampaui dengan kondisi bank
 - a) Rasio KPMM Bank kurang dari 8% (delapan persen);
 - b) Rasio GWM dalam rupiah kurang dari 5% (lima persen)

Dalam hal menetapkan status bank tersebut berdampak sistemik atau tidaknya, FKSSK hanya menggunakan indikator berdampak sistemik atau tidaknya suatu bank dimunculkan oleh Direktorat Penelitian dan Pengaturan

⁸ Bank Indonesia, " **Booklet Perbankan** ", Edisi 1 April 2008, hlm. 99.

Perbankan menjelaskan mengenai analisis dampak sistemik dengan menggunakan lima aspek, untuk empat aspek berdasarkan *Memorandum of Understanding (MoU) on Cooperation Between The Financial Supervisory Authorities, Central Banks and Financial Ministries of The European Union: On Cross-Border Financial Stability* dan aspek kelima diberikan oleh Bank Indonesia. Kelima aspek tersebut antara lain⁹:

1. Dampak kegagalan bank terhadap institusi keuangan adalah Rasio surat berharga yang dimiliki dibandingkan keseluruhan pasar, peran lembaga keuangan dalam pasar, tingkat kapitalisasi saham di bursa.
2. Dampak kegagalan bank terhadap pasar keuangan adalah kondisi pasar yang sangat rentan terhadap berita-berita yang dapat merusak kepercayaan pasar keuangan
3. Dampak kegagalan bank terhadap sistem pembayaran adalah porsi volume dan nilai dalam sistem pembayaran apabila apabila bank ini ditutup dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya *rush (flight to quality atau capital outflow)* pada *peer* bank dan bank-bank yang lebih kecil sehingga akan mengganggu kelancaran sistem pembayaran.
4. Dampak kegagalan bank terhadap sector riil adalah penurunan deposit, penurunan nilai investasi akibat mark to market, penurunan akses kredit, kemacetan sistem pembayaran, kesulitan penarikan simpanan oleh nasabah bank.
5. Dampak kegagalan bank terhadap psikologi pasar bahwa kegagalan sebuah bank bisa memicu sentiment negatif dan mempengaruhi kepercayaan terhadap pasar keuangan

Selain itu dampak sistemik atau tidaknya dapat dinilai dari beberapa aspek pokok antara lain ancaman penurunan kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan, penyebaran masalah (*contagion*) dan kerugian ekonomis (*degree of loss*) akibat yang ditimbulkan. Faktor-faktor yang dipertimbangkan dalam penetapan terkait dampak sistemik adalah:

- a) Faktor internal yaitu kesulitan likuiditas yang dihadapi satu atau lebih bank yang berdampak sistemik

⁹ Bank Indonesia, **Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia**, Desember 2010, hlm. 165.

- b) Faktor eksternal antara lain namun tidak terbatas pada gangguan pada sistem pembayaran, krisis keuangan global, krisis mata uang (currency crisis), gangguan operasional akibat kegagalan teknologi dan sistem informasi, dan/atau bencana alam yang mengganggu stabilitas sistem keuangan.

B. Pengaturan Tentang *Lender Of The Last Resort* Bagi Bank Gagal Untuk Memberikan Kepastian Hukum

Bank menerima Fasilitas Pembiayaan Darurat ini diharapkan bank dapat memenuhi likuiditasnya dan mengalami kenaikan rasio kewajiban penyediaan modal minimum paling sebesar 8% (delapan persen) yang disyaratkan, jika dalam pemberian ini bank masih belum bisa melunasi Fasilitas Pembiayaan Darurat dalam jangka waktu yang ditentukan maka bank dikatakan sebagai bank gagal yang penanganan selanjutnya diserahkan kepada Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) didasarkan Pasal 19 ayat 3 Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/31/PBI/2008 Tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat Bagi Bank Umum .

Dalam hal ini penanganannya bank gagal dilakukan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) untuk bank gagal yang berdampak sistemik dan tidak berdampak sistemik berbeda, untuk bank gagal berdampak tidak berdampak sistemik ada 2 keputusan yakni upaya penyelamatan dan tidak penyelamatan (pasal 4 Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 3/PLPS/2011 tentang Perubahan Kedua Peraturan LPS Nomor 4/PLPS/2006 tentang Penyelesaian Bank Gagal Yang Tidak Berdampak Sistemik) sedangkan untuk penanganan bank gagal berdampak sistemik ada 2 cara yang yakni Penyertaan modal dengan mengikutsertakan pemegang saham (*open bank assistance*) dan penyertaan modal tanpa mengikut sertakan pemegang saham (pasal 4 Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 3/PLPS/2008 tentang Perubahan Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 5/PLPS/2006 tentang Penanganan Bank Gagal Yang Berdampak Sistemik).

Selama ini penggunaan bantuan fasilitas *lender of the last resort* pernah digunakan dalam untuk menangani bank gagal yakni Bantuan Langsung Bank Indonesia (BLBI) akibat gagalnya 16 bank pada tahun 1998 dan Bank Century pada tahun 2008 yang diakibatkan gagalnya kalah kliring senilai 5 miliar. Dalam

kasus BLBI ini penggunaan bantuan dalam kasus BLBI, bantuan likuiditas tidak berdiri sendiri, sehingga berakibat pada lepasnya pengendalian moneter yang berlanjutnya inflasi dan depresiasi mata uang, akibat lepasnya pengendalian moneter, sedangkan untuk Bank Century pemberian bantuan Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) yang di berikan melanggar ketentuan yang ada dalam pemenuhan pengajuan bantuan ini dengan pemenuhan Giro Wajib Minimum (GWM) minimal 8%(delapan persen) berdasarkan ketentuan berlaku ketentuan yang berlaku saat itu Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/26/PBI/2008 tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek Bagi Bank Umum, namun saat itu hanya sebesar Giro Wajib Minimum (GWM) – 3,53% (minus tiga koma lima tiga)¹⁰, sehingga tidak memenuhi persyaratan bahkan terhadap Peraturan Bank Indonesia yang telah dirubah per-14 November 2008. Bank Indonesia kemudian menyetujui pemberian fasilitas ini kepada Bank Century, sekarang dengan penyelamatan bank ini negara dinilai rugi sebesar Rp 4.1(empat koma satu)Triliun¹¹.

Operasi bantuan pemberian bantuan *lender of the last resort*(LLR) sangat berisiko, sekalipun pinjaman tersebut merupakan alat untuk menjembatani sementara waktu kebutuhan likuiditas sebuah lembaga bank, namun dari kejadian pemberian fasilitas ini akhirnya menjadi buruk dan harus ditutup serta diperkirakan juga merugikan negara karena dalam pemberian bantuan fasilitas *lender of the last resort* (LLR), selama ini pengaturan pemberian bantuan fasilitas *lender of the last resort* (LLR) terkait bantuan persyaratan pemberian belum begitu memadai karena bank yang menerima bantuan hanya terbatas untuk mengatasi likuiditas, selain itu kepastian hukum dalam persyaratan pemberian bantuan *lender of the last resort*(LLR) dapat diubah sesuai dengan kondisi yang ada oleh otoritas berwenang yang terkait pada kondisi yang ada, sehingga menimbulkan ketidakpastian dalam penanganannya yang menimbulkan kerugian negara seperti yang terjadi dalam kasus Bank Century dimana pemerintah merubah persyaratan pemberian Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek sehingga

¹⁰ Berdasarkan PBI No.10/26/PBI/2008, “Bahwa fasilitas FPJP diberikan kepada bank yang memiliki CAR minimal 8%”.

¹¹ Sawidji Widoatmodjo., **Mencari Kebenaran Objektif Dampak Sistemik Bank Century, Kajian Teoritis dan Empiris**, Alex Media Komputindo, Jakarta, 2010, hlm. 25.

terlihat jelas bahwa penetapan yang dilakukan secara tegesa-gesa dan terkesan dipaksakan.

Dengan demikian maka harus ada kepastian hukum bagi pengaturan bantuan *lender of the last resort* (LLR) bagi bank gagal agar tidak merugikan keuangan negara (selama ini pemberian bantuan selalu merugikan negara), Kepastian hukum dapat terwujud dengan ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa konkrit. Hukum yang berlaku pada dasarnya tidak dibolehkan menyimpang, hal ini dikenal juga dengan istilah *fiat justitia et pereat mundus* (meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan), terdapat dua macam pengertian kepastian hukum, yaitu kepastian hukum oleh hukum dan kepastian hukum dalam atau dari hukum. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian hukum dalam masyarakat adalah hukum yang berguna. Kepastian hukum oleh karena hukum memberi tugas hukum yang lain, yaitu keadilan hukum serta hukum harus tetap berguna. Sedangkan kepastian hukum dalam hukum tercapai apabila hukum tersebut sebanyak-banyaknya dalam undang-undang. Dalam undang-undang tersebut terdapat ketentuan-ketentuan yang bertentangan (undang-undang berdasarkan suatu sistem yang logis dan praktis). Undang-undang dibuat berdasarkan *rechtswerkelijkheid* (keadaan hukum yang sungguh-sungguh) dan dalam undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan¹².

Menurut gustav radbruch ada 4 hal untuk menciptakan kepastian hukum yaitu;

1. Bahwa hukum itu positif artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan.
2. Bahwa hukum itu didasarkan pada fakta artinya didasarkan pada kenyataan.
3. Bahwa fakta harus dirumuskan secara jelas sehingga menghindari kekeliruan di dalam pemaknaan, disamping itu mudah dilaksanakan.
4. Hukum positif tidak boleh mudah diubah.

¹² Sudarsono, **Kamus Hukum Edisi Baru**, Rineka Cipta, Jakarta, Cetakan ke-lima, 2007, hlm. 37.

Untuk meminimalkan terulangnya *sistemic risk* pada sektor keuangan khususnya sistem perbankan, maka Bank Indonesia membuat suatu kebijakan penyempurnaan dalam sistem perbankan nasional sebagai rangka kestabilan sistem keuangan dalam pemberian bantuan *lender of the last resort* (LLR) pada bank gagal meliputi 2 hal, yaitu:

1. Penyempurnaan mekanisme pemberian bantuan pada bank gagal yang dirumuskan pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/31/PBI/2008 Tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat Bagi Bank Umum dan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/16/PBI/2012 Tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek, dan Surat Ederan Bank Indonesia
2. Penyempurnaan syarat pemberian bantuan pada bank gagal
 - a. Bank gagal berdampak sistemik : Rasio Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM) Bank paling sedikit 5%;
 - b. Bank gagal tidak berdampak sistemik : Rasio kewajiban penyediaan modal minimum paling rendah 8% (delapan persen) dan memenuhi modal sesuai dengan profil risiko Bank.

Kepastian hukum merupakan salah satu syarat keabsahan berlakunya suatu kaidah hukum. Dengan adanya kepastian hukum merupakan salah satu cara upaya penegakan hukum. Apabila penegakan hukum dapat dilakukan dengan menyelaraskan dengan kepastian hukum maka diyakini hukum itu akan bermanfaat bagi kepentingan masyarakat, bangsa dan negara. Menurut Jimly Asshiddiqie menuliskan dalam makalahnya terkait penegakan hukum, mengemukakan pengertian penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata¹³.

Untuk terciptanya kepastian hukum maka penegakan hukum harus dilakukan maka harus ada upaya untuk mewujudkan hukum menjadi nyata. Sebagaimana diungkapkan oleh Lawrence M. Friedman ada 3 faktor yang terkait yang menentukan proses penegakan hukum, yaitu¹⁴:

¹³ Jimly Asshiddiqie, **Makalah Penegakan Hukum**, <http://ashibly.blogspot.com/2011/07/teori-hukum.html>, diakses 15 Maret 2015 pukul 20.00 WIB.

¹⁴ Lawrence Friedman, "*American Law*", W.W. Norton & Company, London, 1984, hlm. 6.

- a. Subtansi hukum : adalah norma-norma hukum yang berlaku, yang mengatur bagaimana seharusnya masyarakat berperilaku, atau hasil aktual yang diterbitkan oleh suatu sistem,
- b. Kultur hukum adalah nilai-nilai individualism atau masyarakat yang mendorong bekerjanya sistem hukum
- c. Struktur Hukum merupakan institusi pelaksana (penegak) hukum atau bagian-bagian yang bergerak didalam suatu mekanisme sistem atau fasilitas yang ada dan disiapkan dalam sistem

Dalam proses pemberian bantuan fasilitas *lender of the last resort* (LLR) juga harus memperhatikan tiga elemen yang di ungkapkan oleh Lawrence M. Friedman harus terpenuhi. Untuk subtansi hukum melalui mekanisme dan prosedur dalam pembuatan undang – undang yang terkait bantuan fasilitas *lender of the last resort* (LLR) yaitu dirumuskan pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/31/PBI/2008 Tentang Fasilitas Pembiayaan Darurat Bagi Bank Umum dan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/16/PBI/2012 Tentang Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek, dan Surat Ederan Bank Indonesia.

Sedangkan untuk kultur hukumnya dalam hal ini membutuhkan kerja sama antar lembaga otoritas yang berwenang yaitu Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan dan Lembaga Penjamin Simpanan dalam menangani kasus bank gagal sehingga penanganannya lebih cepat dan tidak menimbulkan dampak yang sistemik pada lembaga keuangan. Untuk stuktur hukum dalam pemberian bantuan bantuan fasilitas *lender of the last resort* (LLR) dilaksanakan oleh Bank Indonesia selaku bank sentral yang memiliki kewenangan memberikan menyalurkan bantuan *lender of the last resort* yang didasarkan pada pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia.

Mengingat tugas memelihara stabilitas sistem keuangan nasional pada dasarnya merupakan produk sinergi dari beberapa otoritas, sehingga tidak dapat diletakkan pada Bank Indonesia semata, maka perlu ada mekanisme koordinasi dan tanggungjawab yang jelas antar otoritas, Oleh karena itu kiranya perlu di penyusunan perangkat hukum yang jelas dan tegas sehingga penegakan hukum

dan kepastian hukum tercapai ada beberapa upaya yang harus dilakukan agar kepastian hukum tercapai yang meliputi aspek-aspek seperti :

1. mekanisme koordinasi yang efektif,
2. standar dan arah atau keselerasan pengaturan yang kondusif bagi perbankan dan lembaga-lembaga non-bank;
3. *information sharing* dan *exchange*,

Kepastian hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Salah satu dampak positifnya terkait dengan pemberian bantuan fasilitas *lender of the last resort* (LLR) dan *blanket guarantee* yang diberikan kepada bank gagal merupakan sebagai wujud kepastian hukum kepada nasabah artinya dengan adanya bantuan fasilitas *lender of the last resort* (LLR) oleh bank sentral kepada bank gagal, nasabah akan menjadi yakin bahwa penarikan dana dari bank akan selalu dapat dipenuhi oleh bank. Sehingga tidak adanya kekhawatiran dari seorang nasabah mengenai kemampuan bank untuk memenuhi semua kewajibannya, selain itu menambah nilai kepercayaan masyarakat akan dananya kepada lembaga keuangan bank

Simpulan

Berdasarkan uraian dan analisa atas permasalahan diatas maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Untuk menentukan indikator bank gagal pada Peraturan Bank Indonesia Nomor 15/2/PBI/2013 Tentang Penetapan Status Dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum Konvensional, dan analisis dampak sistemik dengan menggunakan empat aspek berdasarkan *Memorandum of Understanding (MoU) on Cooperation Between The Financial Supervisory Authorities, Central Banks and Financial Ministries of The European Union: On Cross-Border Financial Stability* dan satu aspek berasal dari Bank Indonesia.
2. ada upaya menciptakan suatu kepastian hukum untuk meminimalkan terulangnya *systemic risk* pada sektor keuangan khususnya sistem perbankan, maka Bank Indonesia membuat suatu kebijakan penyempurnaan dalam sistem perbankan nasional sebagai rangka kestabilan sistem keuangan dalam pemberian bantuan *lender of the last resort* (LLR) pada bank gagal meliputi 2

hal, yaitu: Penyempurnaan mekanisme pemberian bantuan pada bank gagal dan
Penyempurnaan syarat pemberian bantuan pada bank gagal

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Adian sutedi, 2010, **Aspek Hukum Lembaga Penjamin Simpanan**, Sinar Gratifika, Jakarta.

Bank Indonesia, 2013, **Kajian Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) No 23 September 2014**, Departement Kebijakan Makroprudensial, Jakarta.

Bank Indonesia, Edisi 1 april 2008,” **Booklet Perbankan**“, Jakarta.

Bank Indonesia, Desember 2010, **Krisis Global dan Penyelamatan Sistem Perbankan Indonesia**, Jakarta.

Sudarsono, 2007, **Kamus Hukum Edisi Baru**, Penerbit Rineka Cipta, Cetakan ke-lima, Jakarta.

Lawrence Friedman, 1984, **“American Law”**, W.W. Norton & Company, London.

Sawidji Widoatmodjo, 2010, **Mencari Kebenaran Objektif Dampak Sistemik Bank Century**, Kajian Teoritis dan Empiris, Alex Media Komputindo, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 Perubahan Atas undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang **perbankan**.

Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 Perubahan Atas undang-undang Nomor 23 tahun 1999 tentang **Bank Indonesia**.

Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/2/PBI/2013 tentang **Tindak Penetapan Status Dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Umum Konvensional**.

Undang – undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang **Lembaga Penjamin Simpanan**.

Undang – undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang **Otoritas Jasa Keuangan**.

Undang – undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang **Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK)**.

Artikel internet

Otoritas Jasa Keuangan, **Peraturan Otoritas Jasa Keuangan**,
<http://www.ojk.go.id/peraturan-bank-indonesia-nomor-15-2-pbi-2013>.

Jimly Asshiddiqie, **Makalah Penegakan Hukum**,
<http://ashibly.blogspot.com/2011/07/teori-hukum.html>.